

Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej

Agnieszka Dziedziczak-Foltyń

Streszczenie

Celem tego rozdziału jest zaprezentowanie wniosków z socjologicznej analizy procesów reformowania szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1989–2019, ze szczególnym uwzględnieniem prac i działań związanych z Ustawą 2.0. Przyjęta w tekście perspektywa nauk o polityce publicznej pozwala opisać proces reformowania sektora szkół wyższych i nauki jako swego rodzaju „sztukę reformowania”, która była już wiele lat temu w kręgu zainteresowania socjologii (zwłaszcza socjologa szkolnictwa wyższego – Jana Szczepańskiego). Sztuka ta w wymiarze praktycznym oznacza zgodność ze standardami dyktowanymi przez politykę ekonomiczną reform, o której dekadę temu pisał Marek Kwiek¹. Stanowić może ona również odpowiednik pojęcia *reform capacity*, wykorzystywanego w odniesieniu do polityki publicznej, ze względu na zdolność decydentów do dzielenia się władzą i uwzględniania różnych grup interesów². Takie podejście wprost implikuje uwzględnienie czynników społecznych mających wpływ na charakter, kształt i jakość polityki, jeśli przyjmiemy za oczywistą rosnącą złożoność polityk publicznych i coraz powszechniejsze zjawisko występowania niezamierzonych konsekwencji w działaniach publicznych³. Zaproponowany w tym miejscu bilans celowych przekształceń przez państwo systemu szkolnictwa wyższego w Polsce ukierunkowany został na kwestie wchodzące w zakres cyklu polityki publicznej, przede wszystkim na fazę projektowania polityki, tj. polityki rozwoju i programowania strategicznego, tworzenia prawa oraz wykorzystania towarzyszących mu konsultacji społecznych. Długi, bo 30-letni, okres objęty badaniami umożliwia wnioski wskazujące na wyraźną ewolucję polityki szkolnictwa wyższego jako polityki publicznej i niewątpliwe doskonalenie „sztuki reformowania” w tych obszarach. Niemniej istotny jest jednak wniosek, że „uczenie się” uprawiania polityki szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce – w znaczeniu uczenia się polityki (*policy learning*) od organizacji międzynarodowych – zachodziło zbyt wolno, niesystematycznie i nie wszędzie „lekcje” w tym zakresie były odrabiane bądź odrabiane dostatecznie. Dodatkowa konkluzja opracowania dotyczy również kwestii „uczenia się” w polskich warunkach na podstawie zgromadzonych już doświadczeń w prowadzeniu polityki publicznej.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, polityka szkolnictwa wyższego, reforma szkolnictwa wyższego, prawo o szkolnictwie wyższym

¹ M. Kwiek, *Przyszłość polskiego szkolnictwa wyższego. Elementy diagnozy i ekonomia polityczna reform*, „Sprawy nauki” Nr 11/150 2009, s. 28–35, http://www.eng.nauka.gov.pl/g2/orygina-1/2013_05/053a776fd44115570caea80ec11f2a525.pdf [30.09.2019].

² J. Lindvall, *Reform capacity*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

³ A. Zybala, *Problem złożoności w politykach publicznych*, „Zoon Politicon” nr 4/2013, s. 16–18.

1. Wprowadzenie

Pomijając w tym miejscu historyczne i instytucjonalne okoliczności pojawienia się nauk o polityce publicznej na świecie i w Polsce, warto przypomnieć, że ukonstytuowanie się w 2011 r. nowej dyscypliny naukowej „nauki o polityce publicznej” zainicjowane zostało przez środowisko związane z polityką wobec nauki i szkolnictwa wyższego⁴. W wykazie Jerzego Woźnickiego dotyczącym proponowanych specjalności naukowych w ramach nauk o polityce publicznej badania nad szkolnictwem wyższym (wraz z badaniami oświatowymi) miały tworzyć specjalizację w ramach specjalności – polityka rozwoju społeczeństwa wiedzy, obejmującej polityki wzrostu kapitału intelektualnego, pomnażania dorobku kulturowego oraz rozwoju sektora wiedzy. Autorzy tej klasyfikacji wskazali przy tym na powiązania nauk o polityce publicznej z innymi dyscyplinami: pedagogiką (badania nad polityką oświatową), naukami o zarządzaniu, filozofią, psychologią, socjologią i ekonomią⁵. Polityka rozwoju społeczeństwa wiedzy obejmować też miała politykę naukową, której nie powiązano z socjologią. Socjologia ma ogromny potencjał badawczy ze względu na swoją immanentną interdyscyplinarność, a przy tym możliwość korzystania z dorobku swoich subdyscyplin: socjologii edukacji, socjologii polityki czy socjologii prawa. Dzięki temu wpisuje się ona doskonale w nurt badań nad szkolnictwem wyższym (*higher education research*), który uwzględnia również badania polityki publicznej w zakresie szkolnictwa wyższego⁶. Jeśli rozumieć politykę szkolnictwa wyższego w kategoriach polityki publicznej, to zdaniem Dominika Antonowicza przedmiotem studiów dla socjologa jest opracowywanie i wprowadzanie przez władze publiczne (resort) intencjonalnych, celowych i sterowanych zmian, szczególnie prawnych i finansowych w odniesieniu do sektora szkolnictwa wyższego⁷.

2. Ramy pojęciowe i założenia analityczne dla oceny polityki szkolnictwa wyższego

Dla autorki tego tekstu pod terminem „polityka publiczna” (*public policy*) kryją się, zgodnie z definicją Andrzeja Zybały: *zracjonalizowane działania*

⁴ R. Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, [w:] A. Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 26.

⁵ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” nr 1/2012, s. 142.

⁶ M. Tight, *Discipline and methodology in higher education research*, „Higher Education Research & Development”, vol. 32, No. 1/2013, p. 139–141.

⁷ D. Antonowicz, *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015, s. 67,70.

*i programy publiczne, które posiadają zamierzoną strukturę ich projektowania i wykonywania oraz oparte są na względnie zobiektywizowanej wiedzy analitycznej*⁸. Działania te najczęściej przypisywane są takim podmiotom, jak rząd – lub w węższym znaczeniu – ministrom i premierowi, a nawet partii rządzącej⁹. Z tego powodu przedmiotem zainteresowania nauk o polityce publicznej stają się działania publiczne/ministerialne (w tym reformy) w różnego typu politykach (sektorowych i horyzontalnych). Bowiem tradycyjna dyscyplina – nauka o polityce – opisuje raczej kontekst poszczególnych polityk sektorowych, natomiast nauki o polityce publicznej zajmują się przede wszystkim badaniem działalności organów władz publicznych w zakresie polityk sektorowych, ich funkcjami, procesami decyzyjnymi oraz implementacją decyzji¹⁰.

Przyjęta w tej analizie optyka socjologiczna ma ambitne zadanie wykorzystania i częściowego połączenia innych perspektyw wskazywanych jako charakterystyczne dla badań nad polityką publiczną, tj.: politologicznej (władza, rządzenie), prawniczej (proces legislacyjny, administracja publiczna) i ekonomicznej (polityka rozwoju, polityka gospodarcza, zarządzanie publiczne)¹¹. Tym, co je scala, są dwa powiązane ze sobą i tworzące dwa główne wymiary deskrypcji nadrzędne cele państwa: rozwój społeczno-gospodarczy (wymiar strategiczny) i sprawne państwo (wymiar polityczny, aczkolwiek przynależący też do wymiaru strategicznego). W związku z tym działania państwa w zakresie polityk publicznych można rozpatrywać – w znaczeniu bardziej przedmiotowym – jako sprzężenie pomiędzy licznymi politykami sektorowymi a uwzględniającymi powiązane struktury problemów zbiorowych politykami horyzontalnymi. W konsekwencji tego zabiegu można ulokować w strukturze polityk publicznych politykę rozwoju jako ukierunkowującą polityki państwa na społeczno-gospodarcze priorytety rozwojowe Unii Europejskiej¹². Z drugiej strony – w znaczeniu bardziej podmiotowym, ale też instrumentalnym – polityka rozwoju łączona jest z zarządzaniem rozwojem¹³, czyli procesami zarządzania publicznego – rozumianego jako system decydowania w sprawach publicznych,

⁸ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013, s. 41.

⁹ R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 1(9)/2016, s. 48.

¹⁰ *Propozycja warunków przyznawania uprawnień do nadawania stopnia w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk o polityce publicznej*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2012, <http://www.frp.org.pl/pliki/054325.JPG> [30.09.2019].

¹¹ W. Anioł, *Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej*, [w:] B. Szatur-Jaworska, *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 19–51.

¹² A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo...*, op. cit., s. 174–175.

¹³ J. Górniak, S. Mazur, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

który warunkuje sposób formułowania i wykonywania polityk publicznych¹⁴. Nie bez znaczenia w tym przypadku jest ideologiczny (neoliberalny) ich kontekst, który uwydatnia się w idei rządzenia publicznego (*public governance*) czy formule nowego zarządzania publicznego (*New Public Management – NPM*)¹⁵.

Z racji tego, iż – zdaniem Andrzeja Zybaly – w Polsce dominuje model publicznego zarządzania poprzez legislację¹⁶, a instrumentem polityki rozwoju jest programowanie strategiczne, które kształtuje procesy rozwojowe¹⁷, autorka tego tekstu zajęła się w swoich badaniach reform szkolnictwa wyższego w Polsce fazą formułowania polityki publicznej. Dzięki temu możliwe było pokazanie wpływu szerszych uwarunkowań działań państwa na procesy reform, tj. w odniesieniu do projektowania prawa dotyczącego obszaru szkolnictwa wyższego (rysunek 1).

Rysunek 1. Reformowanie szkolnictwa wyższego a nadrzędne cele państwa

WYMIAR STRATEGICZNY	ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY	WYMIAR POLITYCZNY		
		SPRAWNE PAŃSTWO		
		ZARZĄDZANIE ROZWOJEM	RZĄDZENIE PUBLICZNE	
			ZARZĄDZANIE PUBLICZNE	
		POLITYKA ROZWOJU	POLITYKA PUBLICZNA	Strategia/program rozwoju szkolnictwa wyższego
			PRAWO	Prawo o szkolnictwie wyższym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Dziedziczak-Foltyn, *Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej. Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990–2015)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 52.

Powyższe zestawienie ma charakter modelu idealnego, w którym prawo o szkolnictwie wyższym stanowi efekt zarówno orientacji strategicznej państwa na rozwój społeczno-gospodarczy, jak i orientacji politycznej na dobre rządze-

¹⁴ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo...*, op. cit., s. 29.

¹⁵ T. Klementewicz, *Podrzutek technokraty. Nauka o politykach publicznych jako dodatek do neoliberalnej polityki*, [w:] B. Szatur-Jaworska, *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 73–94.

¹⁶ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo...*, op. cit., s. 29, 33–37.

¹⁷ *Ibidem*, s. 180.

nie. Przyjęcie takiego kursu rozwojowego obliguje do tworzenia prawa zgodnie z najlepszymi wzorcami zarządzania publicznego, kanonami postępowania w politykach publicznych i standardami stanowienia prawa, które zostały odzwierciedlone w zasadach ekonomii politycznej reform. Z socjologicznego punktu widzenia dodatkowego znaczenia nabiera pojęcie zdolności do reformowania (*reform capacity*), oznaczające gotowość i umiejętność decydentów do dzielenia się władzą i uwzględniania różnych grup interesów¹⁸. W odniesieniu do polityk publicznych chodzi o zdolność ich projektowania i wykonywania, czyli jakość – utożsamianą z opartymi na merytorycznych przesłankach działaniami publicznymi z uwzględnieniem szerokiej deliberacji nad problemami publicznymi (roli ekspertów i interesariuszy)¹⁹. Koresponduje to z tym, co przed wielu laty pisał o reformach polski socjolog Jan Szczepański²⁰, podkreślając w procesach reformowania znaczenie wiedzy, ale też czynników społecznych wymagających harmonizowania procesów sterowanych z procesami spontanicznymi. Jego wskazówki składają się na swoistą „sztukę reformowania”, która prowadzić może do bardziej optymalnych dla szkolnictwa wyższego rozwiązań merytorycznych dzięki wykorzystanemu w niej procesowi deliberacji, służącemu konsensusowi tam, gdzie bez rzeczowego dialogu nie byłoby możliwości uzgodnienia przeciwieństw.

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały zatem wynikające z zasygnalizowanych założeń najważniejsze wnioski, wynikające bezpośrednio z analizy aktywności strategicznej i legislacyjnej państwa wobec obszaru szkolnictwa wyższego (i nauki) po 1989 roku. Znaczna część tych ustaleń została szeroko opisana w monografii autorki „Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej. Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990–2015)”²¹ oraz podsumowana (i uaktualniona) w artykule z 2018 r. „Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 roku w świetle nauki o polityce publicznej”²². Uzupełnienie do istniejących wniosków stanowi analiza działań w zakresie polityki publicznej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego związanych z Ustawą 2.0, które zostały zainicjowane w 2015 roku, a przypieczętowane uchwaleniem Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w 2018 roku i trwają do dnia dzisiejszego (trzeci kwartał 2019 r.) ze względu na przyjmowane nadal kluczowe rozporządzenia do tego aktu prawnego.

¹⁸ J. Lindvall, *Reform capacity*, Oxford University Press, Oxford 2017.

¹⁹ A. Zybala, *O lepszą jakość polityk publicznych*, „Analizy i Opinie” nr 127/2012, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 1–12.

²⁰ A. Dziedziczak-Foltyn, *Reforma szkolnictwa wyższego...*op. cit., s. 237–239.

²¹ *Ibidem*.

²² A. Dziedziczak-Foltyn, *Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 roku w świetle nauki o polityce publicznej*, „Studia z polityki publicznej”, nr 2(18)/2018, s. 9–23.

3. Ewolucja polityki na przykładzie reform szkolnictwa wyższego po 1989 roku

Opisany powyżej model dochodzenia do prawa o szkolnictwie wyższym jako kluczowego rezultatu polityki publicznej w tym sektorze (a także instrumentu tej polityki) w kontekście nadrzędnych celów państwa pociągnął za sobą analizę dwóch procesów – procesów programowania strategicznego oraz procesu ustawodawczego. W tak syntetycznym ujęciu historii reform należy pamiętać, że sukcesywnie rosnący wpływ na nie miała zarówno globalna ideologia neoliberalna, jak i instytucjonalno-finansowe modelowanie polityk publicznych w Polsce związane z członkostwem w Unii Europejskiej.

Początkowo szkolnictwo wyższe w Europie nie było przedmiotem ściśle określonej polityki europejskiej. Dopiero czołowe strategie unijne – strategia lizbońska (2000–2010) i jej następczyni „Europa 2020” – wyznaczyły główne kierunki reform w UE, uwzględniające ten sektor. Rezultatem tego był szereg dokumentów Komisji Europejskiej wskazujących konkretne cele modernizacji europejskiego szkolnictwa wyższego (w tym budowy Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego i Europejskiej Przestrzeni Badawczej). Dlatego po 1989 roku, do momentu akcesji Polski, trudno mówić o profesjonalnym programowaniu strategicznym odnoszonym do szkolnictwa wyższego (opracowano co prawda strategię do 2010 r., ale jej nie przyjęto). Przez pierwsze lata funkcjonowania w strukturach unijnych kwestia programowania przyszłości szkolnictwa wyższego w Polsce, ale też jego roli w rozwoju kraju, była praktycznie nieobecna w dokumentach strategicznych o charakterze horyzontalnym. Stopniowo, wraz z profesjonalizującą się coraz bardziej krajową polityką rozwoju (ustawowo umocowaną w 2006 r.) oraz regularnym dofinansowaniem z budżetu UE w latach 2007–2013, uwidatniała się potrzeba modernizacji szkolnictwa wyższego (i nauki). Ze szczegółowej analizy krajowych strategii i programów z lat 1990–2015 (zarówno przyjętych, jak i projektów) wynika jednoznaczny wniosek o ewolucji myślenia strategicznego o szkolnictwie wyższym w Polsce. Jednak przez 25 lat, pomimo wskazywanych w debacie niedostatków programowania strategicznego, a jednocześnie podejmowanych przez MNiSW aktywności w kierunku opracowania strategii (w latach 2010–2015), nie udało się zastosować zalecanej przez ekspertów i praktyków przyczynowo-skutkowej kolejności działań: opracowanie strategii, a w jej wyniku następnie prawa. W licznych opiniach, uchwałach i stanowiskach formułowanych w ciągu 25 lat w ramach debaty ustawodawczej najwyraźniej artykułowano zarzuty dotyczące braku dalekowzrocznej polityki państwa wobec szkolnictwa wyższego, przejawiającej się niewykorzystaniem strategii szkolnictwa wyższego. Również sam proces stanowienia prawa w analizowanej fazie rządowej działań legislacyjnych (zwłaszcza w odniesieniu do procesu konsultacyjnego) w ocenie znawców prawodawstwa nie spełniał wymaganych standardów. To, oraz brak sprzężenia aktywności strategicznej państwa z procesami ustawodawczymi

poniekąd niwelowało pozytywny rezultat potencjalnych zmian mających być efektem podejmowanych reform.

W zaproponowanej poniżej syntetycznej (a przez to uproszczonej) historii reformowania szkolnictwa wyższego w Polsce, obejmującej strategiczne i legislacyjne działania państwa (tabela 1), wyróżnione zostały cztery przedziały czasowe, w których krystalizowały się kolejne reformy, tj. intensyfikowały się działania strategiczne państwa i ministerstwa, a jednocześnie w odniesieniu do procesu programowania i procesu ustawodawczego rosło zaangażowanie interesariuszy środowiskowych. Ewolucję polityki szkolnictwa wyższego (gdzie polityka oznacza owo sprzężenie działań strategicznych z legislacyjnymi) ilustruje zatem przejście od etapu braku działań strategicznych (1990-2005) do późniejszego etapu działań pre-strategicznych (2005–2011), następnie do etapu działań (poza)strategicznych (2011–2015), gdy odwrócono kolejność działań w kształtowaniu krajowej polityki szkolnictwa wyższego, i wreszcie do etapu działań stricte strategicznych (2015-2019), gdy ta kolejność została zachowana.

Pierwsze trzy etapy działań reformatorskich zostały opisane szczegółowo w monografii autorki²³ oraz dodatkowo w artykule z 2018 r.²⁴, gdy wchodziła dopiero w życie nowa ustawa o szkolnictwie wyższym. Warto w tym miejscu scharakteryzować bliżej ostatni etap, jako najbardziej zgodny z wyobrażeniami na temat optymalnego formułowania polityki szkolnictwa wyższego. Wraz ze zmianą obozu politycznego w Polsce w 2015 r., rozpoczęto prace nad tzw. Ustawą 2.0 (nazywaną też „Konstytucją dla nauki”). Obowiązująca od 14 lutego 2017 r. aktualizacja Strategii Rozwoju Kraju 2020, czyli „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” rzeczywiście podkreśla znaczenie szkolnictwa wyższego i sygnalizuje plany jego reform²⁵, jednak należy przyjąć to za wymaganą formalność. Wcześniej, we wrześniu 2016 r. Jarosław Gowin, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ogłosił nową strategię dla nauki i szkolnictwa wyższego – „Strategię na rzecz doskonałości naukowej, nowoczesnego szkolnictwa wyższego, partnerstwa z biznesem i społecznej odpowiedzialności nauki” (na stronie MNiSW udostępniono 16-stronicową prezentację dokumentu)²⁶, której jednym z trzech filarów stała się „Konstytucja dla nauki”, określająca zmiany systemowe w szkolnictwie wyższym. Rok później przyjęto Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668)²⁷. Zatem od strony formalnej strategia poprzedza zaprojektowanie prawa, niemniej

²³ A. Dziedziczak-Foltyn, *Reforma szkolnictwa wyższego...* op. cit., s. 107.

²⁴ A. Dziedziczak-Foltyn, *Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 roku w świetle nauki o polityce publicznej...* op. cit., s. 16.

²⁵ <https://www.miiir.gov.pl/media/48672/SOR.pdf> [30.09.2019].

²⁶ <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/nowa-strategia-dla-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego.html> [30.09.2019].

²⁷ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001668> [30.09.2019].

Tabela 1. Szkolnictwo wyższe w dokumentach strategicznych i jego reformy (1990–2019)

	Etap braku działań strategicznych (1990–2005)	Etap działań prestrategicznych (2005–2011)	Etap działań (poza) strategicznych (2011–2015)	Etap działań stricte strategicznych (2015–2018)
Strategie ogólnokrajowe i inne dokumenty	Brak ogólnokrajowego systemu programowania strategicznego	Kwestia szkolnictwa wyższego zdawkowo potraktowana w ogólnokrajowych dokumentach strategicznych. Kwestia szkolnictwa obecna w Strategii rozwoju edukacji na lata 2007–2013 oraz Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki	Kwestia szkolnictwa wyższego uwzględniona w ramach zintegrowanego systemu zarządzania strategicznego – w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (SRK 2020) oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Kwestia szkolnictwa wyższego i nauki uwzględniona w ramach nowej wizji rozwoju kraju określonej w Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, którego rozwinięciem jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), będąca aktualizacją SRK 2020. Zapowiedź w SOR reform szkolnictwa wyższego (Ustawy 2.0) jako elementu, ogłoszonej w 2016 r. Strategii na rzecz doskonałości naukowej, nowoczesnego szkolnictwa wyższego, partnerstwa z biznesem oraz społecznej odpowiedzialności nauki (obejmującej trzy filary: <i>Konstytucję dla nauki</i> , <i>Innowacje dla gospodarki</i> , <i>Naukę dla Ciebie</i>)
Reformy szkolnictwa wyższego a strategie rozwoju szkolnictwa wyższego	Wdrożenie pierwszej potransformacyjnej reformy szkolnictwa wyższego Ustawą o szkolnictwie wyższym z 1990 r. Opracowanie, ale nieprzyjęcie „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do roku 2010”	Wdrożenie drugiej potransformacyjnej reformy ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. i prace nad jej nowelizacją. Opracowanie w 2010 r. dwóch konkurujących propozycji strategii rozwoju szkolnictwa wyższego: – <i>Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku</i> (projekt ministerialny autorstwa Ernst & Young oraz IBNGR), – <i>Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020</i> (projekt środowiskowy autorstwa FRP/KRASP).	Wdrożenie trzeciej potransformacyjnej reformy nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r. i dalszą nowelizacją PoSW. Opracowanie i przyjęcie w 2015 r. <i>Programu rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki na lata 2015–2030</i>	Reforma szkolnictwa wyższego ujęta w SOR w ramach obszaru „Kapitał dla rozwoju” jako projekt strategiczny. Przyjęte w 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Ustawa 2.0) jako realizacja I filaru tzw. Strategii Gowina, znanej jako <i>Konstytucja dla nauki</i> . W 2019 r. przyjmowane sukcesywnie kluczowe akty ministerialne dotyczące: listy wydawnictw naukowych, zasad ewaluacji jakości działalności naukowej, listy czasopism naukowych.

Źródło: opracowanie własne.

nie przypomina ona typowego dokumentu strategicznego i powstała przed przyjęciem najważniejszego obecnie krajowego dokumentu strategicznego – SOR. W przypadku Ustawy 2.0 znacznie zmieniła się natomiast praktyka stanowienia prawa na szczeblu rządowym (resortowym), gdyż po raz pierwszy w historii reform tego sektora MNiSW przeprowadziło konsultacje zakrojone na bardzo szeroką skalę i do tego kilkietapowe (faza conceptualna związana z zapoczątkowaniem zmian – prekonsultacje, oraz faza konsultacyjna w trakcie przygotowywania projektu ustawy – formalne konsultacje publiczne). Novum było zorganizowanie konkursu na koncepcję założeń do projektu ustawy (w fazie prekonsultacji), w ramach którego wyłonione trzy zespoły przeprowadziły własne konsultacje wewnętrzne i badania. Wzmocniło zaś ten konsultacyjny wymiar przeprowadzenie cyklu 9 konferencji programowych zwieńczonych Narodowym Kongresem Nauki, na które łącznie zarejestrowało się ponad 8 tys. osób. W trakcie konsultacji publicznych projektu Ustawy 2.0 zebrano prawie 3 tys. uwag. Stąd teza autorki tego tekstu postawiona w osobnym artykule o dużym stopniu konsultatywności przy pracach nad Ustawą 2.0 (która obejmuje również regulacje dotyczące nauki)²⁸. Aczkolwiek w ocenie tego ostatniego etapu reform zalecana jest powściągliwość, gdyż sama skala konsultacji nie przesądza jeszcze o lepszej jakości deliberacji w stanowieniu prawa, a zatem i jakości polityki publicznej. Niezbędne dla takich wniosków jest zbadanie realnego wpływu interesariuszy na ostateczny kształt ustawy. Problematiczną kwestią, która odbija się echem w debacie publicznej i kładzie się nieco cieniem na ogólnie pozytywnej ocenie formalnej strony tego etapu, jest brak w momencie wejścia w życie ustawy najważniejszych aktów określających nowe warunki funkcjonowania naukowców i uczelni, tj. zasad ewaluacji działalności naukowej opartej na nieznannej (w 2018 r.) klasyfikacji dziedzin i dyscyplin²⁹ oraz kontrowersyjnych dla środowiska wykazów wydawnictw i czasopism naukowych. O ile zatem obecni decydenci dopełnili wymogu sprzężenia programowania strategicznego z procesem stanowienia prawa, o tyle nie zadbali o optymalną chronologię w czasie w przypadku aktów wykonawczych do Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.

4. „Uczenie się” polityki publicznej na przykładzie zasad ekonomii politycznej reform

Na potrzeby analizy polityki publicznej pod kątem jej prakseologicznie czy też socjotechnicznie rozumianej jakości (mającej zapewniać skuteczność reform w dłuższej perspektywie) wskazać można zasady ekonomii politycznej

²⁸ A. Dziedziczak-Foltyn, *Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1(51)/2018, s. 199–218.

²⁹ A. Dziedziczak-Foltyn, *Ocena skutków projektu Ustawy 2.0: konsekwencje prawne, społeczne, finansowe, gospodarcze, kulturowe i polityczne*, ekspertyza dla Biura Analiz Sejmowych przygotowana w imieniu Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, http://pts.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/Ocena_skutk%C3%B3w_projektu_Ustawy_2.0_POLSKIE_TOWARZYSTWO_SOCJOLOGICZNE_DZIEDZICZAK-FOLTYN-2018-04-16.pdf [30.09.2019].

reform, o których mówił Leszek Balcerowicz w 2015 r. jako o zbiorze twierdzeń na temat tego, od czego zależy, że zostaną zainicjowane i podtrzymane pakiety reform, które zlikwidują problemy³⁰. Natomiast już w latach 90. wskazywał na takie aspekty reformy, jak zewnętrzne wpływy (instytucji międzynarodowych i rządów państw zachodnich), skonsolidowany zespół ekspertów, polityczne przywództwo, dynamika reform czy komunikacja ze społeczeństwem³¹. Bezpośrednio w odniesieniu do szkolnictwa wyższego pisał o podobnych warunkach dla reform również Marek Kwiek³².

Ta część rozdziału poświęcona jest zatem *stricto* formalnej analizie reform szkolnictwa wyższego, z wyłączeniem ich merytorycznego przekazu. Od co najmniej dekady znane są (pod nazwą ekonomii politycznej reform – EPR) bardzo praktyczne zalecenia sformułowane przez wielkie organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, OECD). W opracowaniu Banku Światowego *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations* z 2008 r. określono ramy konceptualne dla ekonomii politycznej reform sektorowych, w których zwrócono uwagę na procesowe, selektywne, czasowe i sekwencyjne aspekty reformy. Jednak kluczowym dla rozważań autorki tego rozdziału jest wskazanie na znaczenie tzw. areny reformy uosabiającej interesy instytucji i interesariuszy zaangażowanych w proces podejmowania decyzji, wdrażania oraz wyniki polityki, gdzie ważny jest dialog i podejmowanie decyzji, relacje między zwolennikami i oponentami oraz rozwój wpływu poszczególnych partnerów³³. Uzupełnieniem koncepcji ekonomii politycznej reform Banku Światowego są wnioski z analiz faktycznie przeprowadzonych reform. W 2009 r. OECD w swoim opracowaniu *The Political Economy of Reform. Lessons from pensions, product markets nad labour market in ten OECD countries* na przykładzie 20 studiów reform strukturalnych w wybranych krajach w latach 2007–2008 wskazało kluczowe determinanty sukcesu reform, postrzegane z perspektywy kontekstu politycznego, ekonomicznego, temporalnego, komunikacyjnego i kooperacyjnego. W raporcie wskazano pięć grup uwarunkowań, które wpływają na powodzenie reform: (1) czynniki polityczne (cykl wyborczy, polityczna opozycja, zaangażowanie różnych poziomów władzy rządowej), (2) czynniki ekonomiczne (koniunktura, problemy fiskalne, rynek pracy, liberalizacja rynku), (3) czynniki związane z czasem, tempem i kolejnością reform oraz ich zasięgiem,

³⁰ *Ekonomia polityczna reform*, Wykład Prof. L. Balcerowicza dla Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie w dniu 20.04.2011 r., <https://www.youtube.com/watch?v=C9xD5-nt5Ys> [30.09.2019].

³¹ L. Balcerowicz (1994), *Poland*, [in:] J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, pp. 169–175.

³² M. Kwiek, *Przyszłość polskiego szkolnictwa wyższego...*, op. cit.

³³ World Bank, *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*, Social Development Department, Wasington, 2008 pp. 9-13, http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/The_Political_Economy_of_Policy_Reform_Issues_and_Implications_for_Policy_Dialogue_and_Development_Operations.pdf [30.09.2019].

(4) kondycja sfery komunikacji, konsultacji i przywództwa, (5) obecność dialogu z aktualnymi i potencjalnymi oponentami³⁴.

W publikacji z 2010 roku *Wcielanie reformy w życie. Projekty strukturalne w okresie kryzysu OECD* na podstawie studiów ponadnarodowych i dialogu międzynarodowego sformułowało pewne wnioski, które są przydatne dla przyspieszenia procesu „uczenia się polityki” od innych krajów. Dla sukcesu w reformowaniu korzystne jest mianowicie: (1) powiązanie silnych finansów publicznych z postępem reformy, (2) dysponowanie mandatem wyborczym dla reformy, (3) skuteczna komunikacja, (4) oparcie projektu reformy na rzetelnych badaniach i analizie, (5) posiadanie odpowiednich instytucji dla pomyślnego przejścia od etapu decyzji do etapu wdrożenia, (6) czas, (7) przywództwo, (8) przeprowadzenie kilku prób, (9) włączenie w reformę jej oponentów, zamiast ignorowanie ich sprzeciwu, (10) rozważenie kwestii, czy, kiedy i w jaki sposób zrekompensować szkody osobom, które ucierpiały w wyniku reformy³⁵.

Zidentyfikowana na podstawie literatury formuła ekonomii politycznej reform umożliwia kompleksową ocenę dotychczasowych reform szkolnictwa wyższego w Polsce. Z porównania czterech wyróżnionych kluczowych momentów w historii reformowania (1990, 2005, 2011 i 2018) wynika znaczący postęp w stosowaniu się do owych zasad, ale nadal obecne są niedostatki „sztuki reformowania” (tabela 2).

Zasadniczym celem pierwszej ustawy potransformacyjnej z 1990 r. było, przez nadanie uczelniom autonomii, stworzenie warunków dla procesów rynkowych w szkolnictwie wyższym (prywatyzacji polegającej na możliwości otwierania szkół niepublicznych i pobierania opłat za kształcenie w trybie zaocznym na uczelniach publicznych). Państwo miało polityczne poparcie dla ówczesnej reformy, jednak bardziej priorytetowe problemy społeczne związane ze skutkami transformacji (bezrobocie, zła sytuacja finansów publicznych) przesądziły o braku rzeczywistej polityki szkolnictwa wyższego w tamtym okresie. Trudno zatem wskazać w tym przypadku zgodność z pozostałymi zasadami EPR. Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. również miało polityczne poparcie (w tym Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego), ale poza pewnymi próbami dialogu z najważniejszymi interesariuszami szkolnictwa wyższego (przede wszystkim Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Radą Główną Szkolnictwa Wyższego) nie były spełnione pozostałe kryteria sztuki reformowania. Zdaniem Dominika Antonowicza, na mocy ustawy z 2005 r. nastąpiła wówczas legitymizacja najważniejszych instytucjonalnych interesariuszy szkolnictwa wyższego, co doprowadziło do jednoznacznego zdefiniowania głównych jej aktorów, a tym samym instytucjonalizacji polityki szkolnictwa wyższego w Polsce³⁶.

³⁴ OECD, *The Political Economy of Reform. Lessons from pensions, product markets and labour market in ten OECD countries*, Chapter 2 Key determinants of successful structural reform, 2009, <http://www.oecd.org/site/sgemrh/46190166.pdf> [30.03.2018].

³⁵ OECD (2010), *Wcielanie reformy w życie. Projekty strukturalne w okresie kryzysu*, <http://www.oecd.org/fr/sites/reussirlareforme/46269269.pdf> [30.09.2019].

³⁶ D. Antonowicz, *Między siłą globalnych procesów...*, op. cit., s. 287–288.

Tabela 2. Reformowanie szkolnictwa wyższego w Polsce wg zasad ekonomii politycznej reform

Zasady EPR	1990	2005	2011	2018
Mandat polityczny/wyborczy dla reformy	będąca efektem zmiany ustrojowej demokratyczna „ustawa wolnościowa”	slabo umocowana politycznie reforma ze względu na recesję i implementację czterech reform systemowych	neoliberalna reforma z mandatem politycznym partii rządzącej (PO)	kontynuacja neoliberalnej reformy z mandatem politycznym partii rządzącej (PiS)
Wyraźne przywództwo w procesie reformowania	brak przywództwa – funkcjonowanie nazwy „ustawa J. Grześniaka”	przywództwo rektorów – tzw. Zespół Prezydenta A. Kwaśniewskiego kierowany przez J. Woźniackiego, („ustawa Woźniackiego”)	przywództwo MNiSW – tzw. reforma B. Kudryckiej	przywództwo MNiSW – tzw. Ustawa 2.0 J. Gowina
Rzeczna analiza i diagnoza problemów	niewykorzystanie dorobku eksperckiego z lat 80.	niedostatek systemowego zaplecza eksperckiego dla przygotowania reform	raport dla OECD z 2007 r. oraz szereg opracowań eksperckich towarzyszących dwóm projektom strategii (Ernst & Young/IBNCR oraz FRP/KRASP)	raport tzw. Grupy G. Wincklera (ekspertów zagranicznych)
Odpowiednia logistyka reformy (czas, kolejność)	konieczność szybkiej zmiany ustawodawczej, brak strategii	ustawy nie poprzedziło przyjęcie strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, nieprzyjęcie opracowanego dokumentu strategii	równoległe prace nad ustawą i strategią rozwoju szkolnictwa wyższego	program rozwoju punktem wyjścia dla prawa, jednak brak kluczowych rozporządzeń po uchwaleniu ustawy
Jasna komunikacja intencji, celów i zadań reform	konieczność szybkiej zmiany ustawodawczej, brak realnej debaty	debata wewnątrzśrodkowiskowa obejmująca kluczowych interesariuszy	„Budujemy dla wiedzy”, „Partnerstwo dla wiedzy”, kampania informacyjno-medialna	„Konstytucja dla nauki” promowana w ramach Narodowego Kongresu Nauki, szeroka kampania informacyjno-medialna
Relacje z interesariuszami oparte na dialogu	ustawa jako wyraz uhonorowania środowiska za pomoc w przemianach ustrojowych	konsultacje i uzgodnienia wewnątrzśrodkowiskowe, ustawa nazywana kompromisową	instytucjonalizacja i profesjonalizacja dialogu z najważniejszymi interesariuszami (RCSL)	szeroko zakrojone konsultacje społeczne od etapu przygotowawczego, poprzez etap rządowy do parlamentarnego
Niezbędne wsparcie finansowe reformy	prywatyzacja jako alternatywa dla finansowania państwa	europelizacja jako alternatywa dla finansowania państwa, postulaty środowiskowe dotyczące zapewnienia wzrostu nakładów (nieuwzględniane przez MNiSW)	postulaty środowiskowe dotyczące zapewnienia wzrostu nakładów (nieuwzględniane przez MNiSW)	ujęta w projekcie ustawy pro-pozycja zapewnienia wzrostu nakładów odrzucona przez Ministerstwo Finansów

Źródło: opracowanie własne.

Najbardziej widoczny z zewnętrznej (medialnej) perspektywy postęp w zakresie stosowania zasad ekonomii politycznej reform przyniosła ustawa z 2011 r. Trwające od co najmniej 2007 r. prace nad nią charakteryzowały się nie tylko mandatem politycznym dla reformy (neoliberalne reformy wprowadzał neoliberalny rząd), ale też wyraźne było przywództwo w procesie reformowania przypisywane Minister Barbarze Kudryckiej (tzw. reforma Kudryckiej). Reformatorzy dokonali rzetelnej analizy i diagnozy problemów, gdyż w latach poprzedzających wdrożenie reformy powstało szereg ekspertyz i opracowań służących owej diagnozie i identyfikacji problemów (w tym zlecony firmom zewnętrznym projekt strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, równoległe powstał projekt środowiskowy firmowany przez KRASP). MNiSW zastosowało też logiczną sekwencję działań reformatorskich, dzieląc przygotowanie ustawy na kilka etapów (projekt założeń reformy, pakiet założeń reformy „Partnerstwo dla wiedzy”, założenia do nowelizacji ustawy oraz projekt ustawy). Jednocześnie nie zrealizowało innej logicznej zasady co do kolejności działań strategicznych i ustawodawczych, uchwalając ustawę bez przyjętej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, która winna ją poprzedzać. Trudno powiedzieć, aby przyjęty w 2015 r., długo wyczekiwany i żmudnie przygotowywany, *Program rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki na lata 2015–2030* odegrał znaczącą strategiczną rolę, co wiązało się ze zmianą rządzącej opcji politycznej w Polsce. Ministerstwo poprawnie podejmowało próby komunikacji intencji, celów i zadań, gdyż były one wskazywane w licznych dokumentach oraz w mediach. Obecne były dążenia do nawiązywania relacji z interesariuszami (spotkania i konferencje organizowane przez MNiSWN), o czym świadczy przeprowadzony proces konsultacji społecznych. W całym omawianym procesie legislacyjnym towarzyszącym ustawie z 2011 r. wyraźne były jednak niedoskonałości tej komunikacji, np. konsultacje społeczne przypadające na okres wakacji lub zbyt krótkie, brak sprawozdań czy jasnej informacji publicznej o aktualnym przebiegu konsultacji na stronie MNiSW, brak publicznej reakcji ministerstwa na oficjalnie zgłaszane uwagi organizacji związanych ze szkolnictwem wyższym. Niezależnie od pozytywnie ocenionych głównych aspektów formalnych reformy z 2011 r., nie zapewniono reformie niezbędnego wsparcia finansowego, co znacznie utrudniło realizację jej celów. Z powodu dość radykalnych neoliberalnych zmian reforma Kudryckiej spotkała się z dużą krytyką części środowiska akademickiego, zwłaszcza humanistów.

Przyjęta w 2018 roku Ustawa 2.0 stanowi, w porównaniu z poprzednimi czterema kluczowymi ustawami regulującymi funkcjonowanie szkolnictwa wyższego, najbardziej profesjonalnie, tj. zgodnie z zasadami ekonomii politycznej reform, przygotowaną reformę. Dość złożona, ze względów politycznych, jest w tym przypadku ocena mandatu politycznego dla reformy powiązanego z przywództwem w procesie reformowania. Przywództwo z całą pewnością można przypisać szefowi resortu i jednocześnie wiceprezesowi Rady Ministrów Jarosławowi Gowinowi. Jednak krytyczna postawa przedstawicieli rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość

wobec projektu ustawy (pomimo poparcia reformy przez Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego) nie pozwalają na wniosek o zdecydowanym poparciu politycznym dla tej reformy³⁷. W ocenie Jerzego Woźnickiego tryb prac nad Prawem o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 roku można uznać za spełniający wysokie standardy, zwłaszcza w kontekście wymogu współdziałania ze środowiskiem na zasadzie dialogu i partycypacji (przede wszystkim na etapie prac rządowych, w mniejszym stopniu na etapie prac parlamentarnych)³⁸. Zintensyfikowana podczas procedowania projektu ustawy w Sejmie jej krytyka w debacie publicznej oraz liczne w Polsce w czerwcu 2018 r. protesty przeciwko niej³⁹ podważają jednak tezę o spełnieniu warunku pełnego dialogu z interesariuszami. W przypadku Ustawy 2.0 zrealizowano postulat rzetelnej analizy i diagnozy problemów (tzw. raport Wincklera⁴⁰), ale też konferencje NKN oraz postulat jasnej komunikacji. Po 30 latach nie spełniono nadal postulatu odpowiedniego finansowania reform (rząd nie zgodził się na ustawową gwarancję wzrostu nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę)⁴¹.

Z przeprowadzonej analizy polityki szkolnictwa wyższego w zakresie realizacji standardów polityki publicznej (w odniesieniu do zasad EPR) wyłania się kilka rekomendacji na przyszłość, które pomogą udoskonalić proces reformowania na etapie przygotowania reform: (1) zapewnienie niezbędnego finansowania reform, (2) dbałość o dialog ze wszystkimi aktywnymi interesariuszami szkolnictwa wyższego, (3) przestrzeganie optymalnej kolejności działań strategicznych i legislacyjnych, w tym ustawodawczych i innych działań legislacyjnych, (4) budowanie mandatu politycznego dla reformy ponad bieżącymi podziałami politycznymi.

5. Podsumowanie

W tekście zaprezentowane zostały, w szeroko ujmowanej perspektywie nauk o polityce publicznej, cztery najważniejsze próby przeobrażenia polskiego systemu szkolnictwa wyższego (i nauki). Zważywszy na charakterystyczny dla Polski

³⁷ A. Dziedziczak-Foltyn, *Konsultatywność...* op. cit.

³⁸ J. Woźnicki, *Regulacje prawne i reguły kulturowe określające zasadę partycypacji i dialogu na gruncie uniwersytetu*, [w:] Woźnicki J. (red.), *Odpowiedzialność, zaangażowanie i bezstronność uniwersytetu/ Uwarunkowania kulturowe i prawne*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2019, s. 127–128.

³⁹ <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C30078%2Cgowin-ustawa-o-szkolnictwie-wyzszym-jest-dobrym-kompromisem.html> [30.09.2019].

⁴⁰ G. Marklund, C. Naczinsky, W. Ziarko, G. Winckler, J. Puukka, J.M. File, L.B. Holm-Nielsen, G.Melin, *Peer Review: Poland's Higher Education and Science System*, Horizon 2020 Policy Support Facility, 2017, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b69dc1c-969d-11e7-b92d-01aa75ed71a1> [30.09.2019].

⁴¹ A. Dziedziczak-Foltyn, *Ocena skutków projektu Ustawy 2.0: konsekwencje prawne, społeczne, finansowe, gospodarcze, kulturowe i polityczne*, ekspertyza dla Biura Analiz Sejmowych przygotowana w imieniu Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, http://pts.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/Ocena_skutk%C3%B3w_projektu_Ustawy_2.0_POLSKIE_TOWARZYSTWO_SOCJOLOGICZNE_DZIEDZICZAK-FOLTYN-2018-04-16.pdf (25.04.2018).

wzorzec zarządzania publicznego poprzez legislację, analizie poddano procesy wypracowywania koncepcji reform, sprowadzone jednak do przygotowania kluczowych strategii i ustaw dotyczących omawianego sektora. Z dokonanego bilansu aktywności strategicznej i legislacyjnej państwa w latach 1989–2019 wynika jednoznacznie ewolucja w kształtowaniu polityki szkolnictwa wyższego, którą wyjaśniają zarówno zewnętrzne uwarunkowania ideologiczne (neoliberalne), jak i geopolityczne (wpływ Unii Europejskiej i członkostwa w niej) oraz wewnętrzne uwarunkowania instytucjonalne (rosnący potencjał instytucjonalny państwa do prowadzenia polityki). W pewnym sensie nie był możliwy inny scenariusz, zważywszy na siłę wpływu globalnych procesów na szkolnictwo wyższe (choć przecież nie tylko na nie), o których pisał Dominik Antonowicz⁴².

Bardziej szczegółowych i istotnych wniosków dostarcza analiza działań państwa, a konkretnie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, pod kątem uznanych w świecie za pewien wzorzec zasad ekonomii politycznej reform. Przegląd wszystkich czterech prób reformowania sektora szkół wyższych w Polsce pod tym kątem dowodzi, że choć mamy tu do czynienia ze znacznym przybliżeniem do międzynarodowych standardów reformowania, to nadal w Polsce nie realizujemy w pełni owego wzorca. Poza zdecydowanym ignorowaniem przez państwo kwestii finansowania reform, reformatorzy nie do końca opanowali zdolność do dzielenia się władzą z interesariuszami, gdyż pomimo formalnie przeprowadzonych szerokich konsultacji ze środowiskiem akademickim spotkali się ze zwiększonym niezadowoleniem i krytyką reform (strajki w 2018 roku) niż w przypadku wcześniejszej reformy z 2011 r., gdy proces konsultacyjny był znacznie skromniejszy, a wprowadzane zmiany były dla środowiska bardziej rewolucyjne.

Historia, zwłaszcza dwóch ostatnich reform (Minister Barbary Kudryckiej i Ministra Jarosława Gowina) pokazuje pewną słabość w uczeniu się polityki (i sztuki reformowania) na przykładzie doświadczeń zebranych u siebie w kraju. Po pierwsze dlatego, iż w Polsce dominuje podejście etatystyczne z wiodącą rolą państwa, nie zaś pluralistyczne z większą rolą interesariuszy różnego typu, które coraz częściej dominuje na Zachodzie⁴³. Po drugie, reformatorzy w Polsce traktują politykę publiczną nadal bardziej w kategoriach paradygmatu racjonalistycznego z jego technokratycznym podejściem do podejmowania decyzji, a nie interpretatywnego z przyjęciem różnorodności interpretacji przez różnych interesariuszy⁴⁴. Reasumując, przykład ostatniej reformy wprowadzonej pod szyldem Ustawy 2.0, dostarcza reformatorom kolejnej lekcji, by doskonalić dialog z interesariuszami, nie tylko z tymi ustawowo i instytucjonalnie

⁴² D. Antonowicz, *Między siłą globalnych procesów...* op. cit.

⁴³ A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 18/2015, s. 28–43.

⁴⁴ R. Szarfenberg, *Polityka publiczna-zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z polityki publicznej”, nr 1(9)/2016, s. 45–75.

umocowanymi, ale też dialog z pozostałymi interesariuszami, których głosy mogą w znaczący sposób wpływać na dyskurs wokół reform szkolnictwa wyższego (a pośrednio na ich wdrażanie i skuteczność).

Bibliografia

- Anioł W. (2018), *Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej*, w: Szatur-Jaworska B., *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 19–51.
- Antonowicz D. (2015), *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Balcerowicz L. (2011), *Ekonomia polityczna reform*, Wykład Prof. L. Balcerowicza dla Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie w dniu 20.04.2011 r., <https://www.youtube.com/watch?v=C9xD5-nt5Ys> [30.09.2019].
- Balcerowicz L. (1994), *Poland*, [in:] Williamson J. (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, p. 169–175.
- Dziedziczak-Foltyn A. (2017), *Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej. Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990–2015)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dziedziczak-Foltyn A. (2018a), *Ocena skutków projektu Ustawy 2.0: konsekwencje prawne, społeczne, finansowe, gospodarcze, kulturowe i polityczne*, ekspertyza dla Biura Analiz Sejmowych przygotowana w imieniu Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, http://pts.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/Ocena_skutk%C3%B3w_projektu_Ustawy_2.0_POLSKIE_TOWARZYSTWO_SOCJOLOGICZNE_DZIEDZICZAK-FOLTYN-2018-04-16.pdf (25.04.2018).
- Dziedziczak-Foltyn A. (2018b), *Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 roku w świetle nauki o polityce publicznej*, „Studia z polityki publicznej”, nr 2(18)/2018, s. 9–23.
- Dziedziczak-Foltyn A. (2018c), *Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1(51)/2018, s. 199–218.
- FRP (2012), *Propozycja warunków przyznawania uprawnień do nadawania stopnia w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk o polityce publicznej*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa, <http://www.frp.org.pl/pliki/054325.JPG> [30.09.2019].
- Górniak J., Mazur S. (2012), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Klementewicz T. (2018), *Podrzutek technokraty. Nauka o politykach publicznych jako dodatek do neoliberalnej polityki*, [w:] B. Szatur-Jaworska, *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 73–94.
- Kwiek M. (2009), *Przyszłość polskiego szkolnictwa wyższego. Elementy diagnozy i ekonomia polityczna reform*, „Sprawy nauki”, nr 11/150, 2009, s. 28–35, http://www.eng.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/053a776fd4415570caea80ec11f2a525.pdf [30.09.2019].
- Lindvall J. (2017), *Reform capacity*, Oxford University Press, Oxford.
- Nauka w Polsce (2018), <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C30078%2Cgowin-ustawa-o-szkolnictwie-wyzszym-jest-dobrym-kompromisem.html> (29.06.2018).
- Marklund G., Naczinsky C., Ziarko W., Winckler G., Puukka J., File J.M., Holm-Nielsen L.B., Melin G. (2017), *Peer Review: Poland's Higher Education and Science System*, Hori-

- zon 2020 Policy Support Facility, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b69dc1c-969d-11e7-b92d-01aa75ed71a1> [30.09.2019].
- MiR (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20170000260/O/M20170260.pdf> [30.09.2019].
- MNiSW (2016), *Strategia na rzecz doskonałości naukowej, nowoczesnego szkolnictwa wyższego, partnerstwa z biznesem i społecznej odpowiedzialności nauki*, <http://pjjg.org.pl/wp-content/uploads/2016/09/Strategia-Gowina.pdf> [30.09.2019].
- FRP (2012), *Propozycja warunków przyznawania uprawnień do nadawania stopnia w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk o polityce publicznej*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa, <http://www.frp.org.pl/pliki/054325.JPG> (2.04.2018).
- Szarfenberg R. (2013), *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, [w:] A. Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2016), *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 1(9)/2016, s. 45–75.
- Tight M. (2013), *Discipline and methodology in higher education research*, „Higher Education Research & Development”, vol. 32, No. 1, p. 139–141.
- Wilkin J. (red.), (2013), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Woźnicki J. (2015), *Nauki o polityce publicznej – cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią*, „Politeja” nr 4(36)/2015.
- Woźnicki J. (2012), *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka”, nr 1/2012.
- Zybała A. (2012), *O lepszą jakość polityk publicznych*, „Analizy i Opinie” nr 127/2012, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa.
- Zybała A. (2013), *Problem złożoności w politykach publicznych*, „Zoon Politicon”, nr 4/2013, s. 16–18.
- Zybała A. (2015), *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 18/2015, s. 28–43.
- OECD (2009), *The Political Economy of Reform. Lessons from pensions, product markets and labour market in ten OECD countries*, Chapter 2 *Key determinants of successful structural reform*, <http://www.oecd.org/site/sgemrh/46190166.pdf> [30.09.2019].
- OECD (2010), *Wcielanie reformy w życie. Projekty strukturalne w okresie kryzysu*, <http://www.oecd.org/fr/sites/reussirlareforme/46269269.pdf> [30.09.2019].
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001668> [30.09.2019].
- World Bank (2008), *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*, Social Development Department, Wasington, pp. 9–13, http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/The_Political_Economy_of_Policy_Reform_Issues_and_Implications_for_Policy_Dialogue_and_Development_Operations.pdf [30.09.2019].
- Woźnicki J. (2019), *Regulacje prawne i reguły kulturowe określające zasadę partycypacji i dialogu na gruncie uniwersytetu*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Odpowiedzialność, zaangażowanie i bezstronność uniwersytetu/ Uwarunkowania kulturowe i prawne*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.



Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019

redakcja naukowa
Jerzy Woźnicki

Warszawa 2019

Recenzent
Prof. dr hab. Jarosław Górniak

Opracowanie redakcyjne
Teresa Woźniak

Opracowanie graficzne i skład
Andrzej Kowalczyk

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany, ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez pisemnej zgody posiadaczy praw autorskich.

© Copyright by Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Warszawa 2019

ISBN 978-83-8156-024-5

Druk i oprawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, ul. Polna 50, 00-644 Warszawa
tel.: 22 234 75 03, Wydanie I, Nakład: 500 egz., nr zam. 456/2019